

**Marco conceptual para la definición
de modelos de gobernanza en
áreas protegidas de Uruguay**

Laura García Tagliani

Documento para la discusión

Marzo 2010



Marco conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas de Uruguay

Laura García Tagliani



Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay, ejecutado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. También apoyan este proyecto la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y la Embajada de Francia.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan o en cuyo marco se realiza el Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a las direcciones del Proyecto.

Este material puede ser reproducido total o parcialmente citando la fuente y enviando a la dirección del Proyecto una copia del documento en que sea utilizado.

Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay

DINAMA

Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598 2) 917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

Sitio web: <http://www.snap.gub.uy>

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ¿QUÉ ES GOBERNANZA?.....	3
3. ¿CUÁL ES EL ROL DE LA GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS?.....	4
4. PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA.....	6
5. TIPOS DE GOBERNANZA EN ÁREAS PROTEGIDAS	10
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14
BIBLIOGRAFÍA	16
ANEXO I: RECOMENDACIONES DEL TALLER INTERNO DE GOBERNANZA DEL SNAP DE URUGUAY.....	18

I. INTRODUCCIÓN

La gestión moderna de áreas protegidas requiere tomar en cuenta la participación de distintos actores sociales y la responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil. Esto se debe, en parte, a que la creación de áreas protegidas repercute sobre los medios de subsistencia y los intereses de diversas personas, grupos e instituciones. Pero, fundamentalmente, responde a una evolución en los modelos para la formulación de políticas públicas basados en una profundización del régimen democrático mediante el involucramiento de los actores interesados en la planificación, ejecución y control de las políticas que influyen sobre su desarrollo individual y colectivo.

En consecuencia, una política de gestión ambiental participativa y moderna, incluyendo la gestión de áreas protegidas, debería incorporar instrumentos que den cuenta de la diversidad de intereses que mueven a los ciudadanos y a las organizaciones. Esto está respaldado, a nivel internacional, por diversos compromisos asumidos por los países en el marco del sistema de las Naciones Unidas, en particular el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y las Metas para el Desarrollo del Milenio.

A nivel nacional, diversas normas incluyen el concepto de participación ciudadana en la gestión ambiental. No obstante, la mayor parte de los instrumentos de participación previstos en la normativa ambiental se ubican en los niveles de información, consulta y debate. No alcanzan en general, niveles más profundos de participación: concertación, resolución, co-participación y co-gestión (ver Santandreu, 2007). Entre las principales normas ambientales con contenidos referidos a participación, la Ley General de Protección del Medio Ambiente¹ (Ley 17.283) establece en su Artículo 6° (Principios ambientales), literal D que **“La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho/deber de participar en ese proceso”**. Sin embargo, no menciona instrumentos específicos que promuevan y/o aseguren la participación activa de la sociedad civil en la gestión de los temas ambientales (Santandreu 2007).

Por su parte, la Reforma Constitucional de 2004 prevé la participación como un componente central en la formulación de políticas y para la gestión del agua y saneamiento al considerar que **“Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos”**.

Como señala Santandreu (2007), uno de los instrumentos más novedosos de gestión ambiental propuestos a nivel nacional son las Comisiones Asesoras Específicas de Área (CAE) previstas en la Ley N° 17.234 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y reglamentadas por el Decreto 52/005, las que tendrán por cometido el asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas protegidas, en particular:

- Velar por el cumplimiento de los objetivos y plan de manejo del área protegida, promoviendo las gestiones que considere oportunas a tales efectos;
- Asesorar al MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, sobre el proyecto de Plan de Manejo y sus revisiones, el plan anual de actividades, la memoria del ejercicio y los proyectos de obras y actividades a realizarse en el área, así como también apoyar en toda actividad dirigida a mejorar la gestión de la misma.
- Actuar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área.

Por otra parte, la ley del SNAP plantea que **la administración de las áreas “podrá estar a cargo de otros organismos o personas públicas o privadas”** (Artículo 11°), lo cual habilitaría un

¹ Ley 17.283, en cuyo Artículo 6° (Principios ambientales), literal D establece que **“La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho/deber de participar en ese proceso”**.

abánico de tipos de gestión de estas áreas, desde la gestión por instituciones del gobierno, pasando por la gestión colaborativa, la gestión conjunta, hasta la gestión privada.

Por otra parte, la modificación al Artículo 5° de dicha norma, establecido en la Ley 17.930 del 2005, plantea que el Poder Ejecutivo, a propuesta del MVOTMA, incorporará al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas “*aquellas áreas naturales públicas o privadas que reúnan las condiciones señaladas en este Título*”. En el marco del Estado de derecho, y tomando en consideración que la planificación y gestión de las áreas protegidas trasciende los aspectos puramente regulatorios, resulta imprescindible la participación de los titulares de las tierras involucradas en la gestión de las áreas protegidas, actuando junto a otros actores interesados.

Todo lo expuesto plantea grandes desafíos para la gestión del SNAP, en particular, diseñar modelos de gobernanza a medida, según las particularidades y objetivos de manejo de cada área. En los hechos, los procesos asociados a la creación, planificación e incorporación de las diferentes áreas protegidas al SNAP en el período 2005-2009 han involucrado aspectos vinculados a la gobernanza, pero no siempre se han abordado adecuadamente los principios básicos de la buena gobernanza. En consecuencia, varios de estos procesos han sido acompañados por diversas dificultades y conflictos. A ello se suman ciertas debilidades en el marco normativo, en particular, la falta de definición precisa con relación a la figura del Administrador y al alcance de la participación en las Comisiones Asesoras Específicas.

Por otra parte, en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP de Uruguay (URUGUAY, DINAMA-MVOTMA 2006), el Resultado 4 plantea diseñar e implementar experiencias piloto de diversos modelos de gobernanza en áreas protegidas. Dicho Resultado busca probar en terreno una variedad de modelos de gobernanza y tipos de manejo de áreas protegidas a partir de los cuales derivar experiencias, como parte de la estrategia para desarrollar un SNAP con múltiples actores y para compartir las responsabilidades y costos del manejo de áreas protegidas entre un amplio espectro de instituciones, organizaciones e individuos.

El presente documento presenta una síntesis de las principales referencias bibliográficas en la materia y pretende brindar un marco conceptual para el diseño de dichas experiencias así como para orientar toda intervención vinculada a la gobernanza de las áreas protegidas del SNAP de Uruguay.

2. ¿QUÉ ES GOBERNANZA?

El término gobernanza proviene de 'governance', palabra de la lengua inglesa que hace referencia a la práctica democrática del ejercicio del poder (Rivas Toledo 2006).

Es importante diferenciar 'gobernanza' de 'governabilidad'. Esta última refiere a las condiciones políticas para intermediar intereses entre el gobierno y la sociedad civil y el apoyo político para gobernar. Por su parte:

La gobernanza refiere a las estructuras y procesos utilizados por una variedad de actores sociales para influir y tomar decisiones relacionadas a asuntos de interés público. En esencia, la gobernanza se refiere al poder, las relaciones y la rendición de cuentas: quién tiene influencia, quién decide, y de qué manera quienes toman las decisiones rinden cuentas (Abrams et al. 2003).

La gobernanza ocurre en diferentes contextos (global, nacional, local, social, institucional) y en toda situación donde las personas se organizan –tanto formal como informalmente—para desarrollar reglas y relaciones entre sí en la búsqueda de determinadas metas y objetivos.

La gobernanza no elimina el rol del Estado, sino que refuerza su papel como agente emprendedor, facilitador, mediador, gestor de conflictos, negociador y formulador de reglas; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales (Prats 2005).

Si bien los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada, basada en su representación democrática, deben enfrentar condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de su autoridad. Como señala Prats (2005) "*La gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática*".

Simultáneamente a esta evolución conceptual, **en el ámbito de las ciencias de la administración, se hace evidente un movimiento que va de la administración a la gerencia, y de la gerencia a la gobernanza**. Este movimiento pone en evidencia el cambio de los paradigmas intelectuales que sustentan las principales reformas administrativas impulsadas en la década de 1970 (administración o burocracia), durante la década de 1980 y mediados de la década de 1990 (gerencia o *management*) y desde entonces hasta la actualidad (*gobernanza*) (Prats 2005 en Perú 2006).

La gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernar, que no implica un modelo único a ser aplicado. Frente a ella, los modos de gobernar tradicionales basados en la jerarquía y la gerencia no resultan completamente efectivos ni legítimos (Ibíd.). Sin embargo:

La gobernanza no elimina la burocracia ni la gerencia sino que convive con ellas, en la búsqueda de un buen gobierno (Prats 2005).

3. ¿CUÁL ES EL ROL DE LA GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS?

Este cambio de paradigma mundial en la forma de gobernar ha influido también en la forma de gobierno de las áreas protegidas. La Recomendación 5.16 del Vº Congreso Mundial de Parques, celebrado en 2003 en Durban (Sudáfrica), destaca la importancia de la gobernanza como concepto fundamental para las áreas protegidas y la promoción de la buena gobernanza como factor fundamental para la gestión eficaz de todas las áreas protegidas en el Siglo XXI. También se reconoce que la gobernanza contribuye al logro de los objetivos de las áreas protegidas y a la aceptación social y sostenibilidad de la conservación a largo plazo (UICN 2003).

Por su parte, la gobernanza es un concepto fundamental en el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) adoptado en 2004 en la 7ª Conferencia de las Partes (COP- 7). En efecto, *Gobernanza, Participación, Equidad y Distribución de Beneficios* es uno de los cuatro ejes sobre los cuales se estructura dicho programa².

Esto se debe, en gran medida, a que **muchos de los problemas de las áreas protegidas a nivel operativo están vinculados con asuntos de gobernanza más amplios**. Por ejemplo, derechos de uso de los recursos naturales, acceso a la información, roles y responsabilidades de los distintos actores, procedimientos, etc.

Es importante señalar las diferencias entre gobernanza y manejo de áreas protegidas:

Mientras que el *manejo* trata del qué se hace sobre una situación o área protegida dada, la *gobernanza* refiere a quién toma esas decisiones y cómo (Borrini-Fayerabend 2008).

El manejo de áreas protegidas requiere la existencia de cierta forma de gobernanza, y una gobernanza efectiva es un prerrequisito de un manejo efectivo, en particular para la generación de los productos y el logro de resultados del área protegida (Lockwood 2009).

Así como las ciencias naturales y la tecnología nos ayudan a formular y responder preguntas técnicas de manejo, la gobernanza nos ayuda a formular y responder a preguntas sobre las dimensiones socio-políticas e institucionales del manejo de las áreas protegidas; el rol y competencias del Estado y el rol y alcance de las competencias de otros actores; los derechos formales e informales; las asimetrías de poder y las interrelaciones entre actores (Heylings 2009).

En la práctica, existe un mosaico de posibilidades de gobernanza para lograr los objetivos de las diferentes categorías de manejo de áreas protegidas (de hecho, la propia definición de los objetivos de un área ya es parte de un proceso de gobernanza).

² Dicho programa recomienda a las Partes reconocer y promover distintos tipos de gobernanza, establecer los mecanismos institucionales para garantizar la participación de todos los actores y desarrollar marcos legales apropiados a nivel nacional, regional y sub-regional, entre otros aspectos.

La definición e implementación de un modelo de gobernanza adecuado a las particularidades de cada área protegida es crucial para:

- **el logro de los objetivos del área (efectividad de manejo);**
- **la asignación/distribución de responsabilidades, derechos, costos y beneficios (equidad);**
- **la generación y mantenimiento de apoyo político, financiero y social (viabilidad); y**
- **la adopción de una combinación sabia de conocimientos científicos y tradicionales para el uso sostenible de los recursos (Borrini-Fayerabend 2008).**

Por otra parte, muchos problemas de las áreas protegidas individuales requieren una respuesta a escala de paisaje. Por tanto, prestar adecuada atención a la gobernanza ayuda a conectar las áreas protegidas con los paisajes terrestres y marinos más amplios y considerar aspectos que trascienden los límites de las áreas hacia la matriz de usos del territorio (agrícolas, forestales, pesqueros, urbanos y otros) en el que están inmersas (Worboys et al. 2009 en Lockwood 2009).

Con relación a la gobernanza de áreas protegidas es posible distinguir varios niveles:

- El sistema a ser gobernado (modelos diversos para áreas protegidas individuales)
- La gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en sí.

La Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay (MVOTMA/DINAMA 2009) plantea, como elemento fundamental en el marco de la elaboración de los planes de manejo, la definición del modelo de gobernanza adecuado para el logro de los objetivos de cada área.

Durante el Taller Interno de Gobernanza del SNAP, realizado entre el 20 y 21 de julio de 2009, en el cual participaron técnicos de las instituciones públicas vinculadas a la gestión de áreas protegidas, se acordó la siguiente definición:

Gobernanza refiere a:

- **Quién(es) ejerce(n) la autoridad en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y sobre un área protegida en particular**
- **Bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones**
- **Cómo son las relaciones entre los actores**
- **Cómo se cumple con los roles y las responsabilidades**
- **Cómo se realizan los intercambios**
- **Cómo se median las diferencias entre actores**
- **Cómo se rinden cuentas, y a quién.**

Además, en dicho taller surgieron varias recomendaciones que se incluyen en el Anexo I.

4. PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA

Los principios de la buena gobernanza determinan la *calidad* de un régimen de gobernanza, lo cual es crucial para lograr una buena efectividad de manejo de las áreas protegidas.

Distintos acuerdos, eventos y herramientas internacionales han establecido diversos principios y valores de gobernanza, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el CDB, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación, el Congreso Mundial de Parques de 2003, el Primer Congreso de Áreas Marinas Protegidas de 2003, y el Segundo Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas de 2007 (UICN 2008). Estos principios frecuentemente se superponen, ninguno es absoluto (por lo cual en ocasiones pueden ser contradictorios entre sí) y es compleja su aplicación (Graham et al. 2003).

Teniendo en cuenta los antecedentes a nivel mundial, se sugieren los siguientes principios para la buena gobernanza de áreas protegidas de Uruguay:

- Legitimidad y voz
- Equidad
- Dirección estratégica
- Subsidiariedad y articulación
- Rendición de cuentas
- Transparencia
- Desempeño

4.1 Legitimidad y voz

Frente al concepto de *legalidad* (i.e., conformidad a un orden jurídico, constitucional o legislativo preestablecido), el concepto de *legitimidad* se refiere a lo que es aceptado por el conjunto de los actores³. Según Suchmann (1995 en Cashore 2003) la legitimidad se define como una percepción o asunción generalizada de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas y apropiadas en el marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones socialmente construido.

El principio de legitimidad es clave en el marco de los procesos de formulación y/o aplicación de las políticas públicas, en el entendido de “lo público” como un ámbito que excede a lo legalmente establecido, involucrando tanto al gobierno como a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (Santandreu 2007).

A su vez la *voz* es la capacidad de los gobernados de manifestar su postura frente a una situación particular.

El principio de legitimidad y voz se traduce en la participación ciudadana en todos los niveles de toma de decisiones relacionada con las áreas protegidas (incluyendo la formulación de la normativa, la planificación del sistema, el establecimiento de áreas protegidas, la planificación de la gestión de las áreas y las operaciones de la gestión) con énfasis especial en el nivel local y el enfoque de equidad social y de género.

La aplicación de este principio requiere de un enfoque en red que tenga en cuenta no sólo los problemas y los actores, sino también sus percepciones y sus valores, al formular las agendas y

³ IRG. <http://www.institut-gouvernance.org/es/axes/motcle-axes-1.html>

elaborar las políticas públicas (Klijn 1998 en Santandreu 2007). Temas de representación, inclusión y transparencia son críticos para crear la necesaria confianza para la legitimidad.

Exige una apertura de parte de las instituciones para incorporar las necesidades e intereses de los involucrados, desarrollando una comunicación más activa, utilizando un lenguaje accesible, facilitando mecanismos de participación adecuados a los estilos de participación de cada actor (incluyendo una actitud proactiva de las instituciones para involucrar a los actores que no participan espontáneamente, a los grupos más desfavorecidos, etc.) y adoptando las medidas que conduzcan a una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones (Prats 2005).

4.2 Equidad

En el caso de áreas protegidas, la equidad implica compartir equitativamente los costos y beneficios de establecer y administrar áreas protegidas y proporcionar un medio de juicio imparcial en caso de conflicto relacionado (UICN 2008).

Este principio implica reconocer la diversidad de intereses ciudadanos y formas de organización de la sociedad civil. Requiere la existencia de un marco político y legal justo que apoye los derechos de los individuos y provea de mecanismos de defensa cuando se atente contra esos derechos.

Implica el reconocimiento de los derechos y obligaciones de las instituciones públicas, del sector privado y de los ciudadanos, así como la existencia de mecanismos de participación de actores en los procesos de creación de áreas protegidas. Requiere un adecuado equilibrio entre los diferentes objetivos del área, diálogo social y acuerdos colectivos sobre los objetivos y estrategias de gestión del área, en los cuales los actores desarrollen sentimientos de apropiación y perciban la posibilidad de obtener beneficios.

4.3 Dirección estratégica

Para una buena gobernanza a nivel de sistemas nacionales de áreas protegidas se requiere consistencia con las directrices internacionales en la materia (CDB, Ramsar, etc.), la existencia de un marco legal adecuado y la existencia de planes estratégicos para los sistemas. A nivel de sitio es clave definir y acordar una visión a largo plazo del área protegida en cuestión y objetivos específicos de corto-mediano plazo, que brinden una dirección estratégica a los procesos.

Para una efectiva dirección se requiere, además, un liderazgo efectivo (tanto a nivel político como de gestión) que movilice apoyo para la visión de largo plazo y los recursos para implementar los planes del sistema y las áreas individuales (Graham et al. 2003).

4.4 Subsidiariedad y articulación

El principio de *subsidiariedad* implica atribuir autoridad de gestión y responsabilidad al nivel más descentralizado que cuente con las capacidades adecuadas (o el potencial de desarrollarlas) para realizar las tareas de gestión satisfactoriamente y representar a todos los actores e interesados en ese nivel. Entre estas capacidades es necesario que los actores cuenten con adecuados y suficiente recursos y poder, lo cual no siempre ocurre a los niveles más descentralizados (por ejemplo, poca legitimidad social de los actores locales, limitado liderazgo, escasos recursos financieros, limitadas capacidades técnicas, etc.)

Por ello es crítico lograr una adecuada articulación entre los diferentes niveles de gobernanza (local, departamental, nacional, global), diferentes sectores y regiones geográficas⁴, para lo cual es

⁴ Por ejemplo, en América Latina existen casos de Comités de Manejo a nivel de paisaje que incorpora varias áreas protegidas, así como casos con una multiplicidad de Comités o instancias de decisión que se integran en torno al manejo de un área protegida específica como es el caso del Parque Nacional Chagres en Panamá (González y Martín 2007).

necesario establecer adecuados arreglos institucionales que sean capaces de conectar los diversos procesos institucionales, tanto formales como informales, vertical y horizontalmente.

Esto requiere respeto y confianza mutuos entre los actores y suficiente cohesión para trabajar colectivamente en el manejo de conflictos y dificultades, y atender el más amplio espectro de intereses, valores y preocupaciones (Lockwood 2009).

4.5 Rendición de cuentas

En años recientes la rendición de cuentas ha sido reconocida como un componente clave de un Estado moderno y democrático.

La rendición de cuentas comprende la asignación y aceptación de responsabilidades en la toma de decisiones y acciones y el grado en que un órgano gobernante responde a sus constituyentes y a los niveles de autoridad superiores (Lockwood 2009).

Implica tener claras líneas de responsabilidad y asegurar la información y comunicación adecuadas de todos los grupos implicados acerca del cumplimiento de sus responsabilidades.

La rendición de cuentas en áreas protegidas considera la existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública en el manejo y administración de los sistemas nacionales de áreas protegidas, la participación de la sociedad civil en estos procesos, la existencia de mecanismos de acceso y recolección de información oportuna y de calidad y espacios adecuados para ejercer el intercambio de información en tiempos y formas propicias (incluyendo la existencia de comités de seguimiento, la ejecución de audiencias públicas y otras formas de acción ciudadana). (Arisi y González 2007).

4.6 Transparencia

La transparencia está ligada al derecho de los actores a estar informados sobre los asuntos que los afectan, por lo cual este principio implica asegurar que toda la información relevante esté disponible para los actores involucrados.

La transparencia refiere a:

- la visibilidad de los procesos de toma de decisión,
- la comunicación a los actores involucrados sobre las razones que condujeron a la adopción de determinada decisión/línea de acción, y
- la disponibilidad de toda la información relevante de acuerdo a las características de los grupos implicados (Lockwood 2009).

Para una buena gobernanza se requiere que haya transparencia sobre quién ha tomado una decisión, los procesos que han conducido a la toma de dicha decisión y la justificación de la misma.

4.7 Desempeño

Uno de los principales aspectos vinculados al desempeño es la efectividad, es decir, el grado en que las instituciones y procesos obtienen resultados que responden efectivamente a los objetivos de conservación y manejo de las áreas protegidas y las preocupaciones y necesidades de los grupos de interés, fundamentalmente las comunidades locales (Graham et al. 2003).

Evaluar la efectividad pone sobre la mesa cuestiones sobre las capacidades de las instituciones para llevar adelante su misión, incluyendo su capacidad de financiamiento sostenible y de respuesta frente a los cambios.

En un mundo cambiante, es imprescindible que las instituciones posean la capacidad de adaptarse a los cambios (internos y externos), incluyendo la capacidad de reorganización de procesos, procedimientos administrativos, etc.

Esto requiere que las autoridades de áreas protegidas cambien su enfoque de políticas orientadas a controlar el cambio en los sistemas hacia otras que acepten la incertidumbre y promuevan el desarrollo de capacidades para enfrentar, adaptarse y modelar los cambios (Lockwood 2009).

Para ello, las organizaciones deben tomar en cuenta la importancia del monitoreo y evaluación de sus procesos, procedimientos y desempeño, la identificación y documentación de lecciones aprendidas y su incorporación en los planes y metas.

5. TIPOS DE GOBERNANZA EN ÁREAS PROTEGIDAS

Tanto la UICN como el CDB reconocen la legitimidad de un amplio espectro de actores sociales para el manejo de áreas protegidas. En función de sobre quién recaiga la toma de decisiones y la autoridad y responsabilidad del manejo de las áreas protegidas, estas instituciones diferencian cuatro amplios tipos de gobernanza (Dudley 2008): Gobernanza por parte del gobierno; gobernanza compartida; gobernanza privada y gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales⁵. A continuación se desarrolla brevemente cada uno de estos tipos.

Tipo A: Gobernanza por parte del gobierno

En este caso, una oficina del gobierno (como puede ser un ministerio o una agencia de áreas protegidas que responde directamente al gobierno) posee la autoridad, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas sobre la gestión del área protegida, determina sus objetivos de conservación, desarrolla y aplica su plan de gestión y normalmente también es propietaria de las tierras, del agua y de los recursos relacionados dentro del área protegida.

En algunos casos, el gobierno posee el control del área protegida – es decir, define los objetivos de gestión del área – pero delega la planificación y/o tareas administrativas diarias a otras agencias subnacionales y municipales, a una organización paraestatal, ONG, empresa privada o comunidad. Esto no debe confundirse con cogestión o gestión compartida, que se desarrolla más adelante.

Según el marco normativo de cada país, puede existir, o no, una obligación legal de informar o consultar a los actores interesados antes de establecer áreas protegidas o al momento de tomar o aplicar decisiones sobre el manejo del área. Sin embargo, son cada vez más frecuentes --y generalmente deseables-- los enfoques participativos. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden variar entre los países.

Tipo B: Gobernanza compartida

La gobernanza compartida implica compartir (tanto formal como informalmente) la autoridad y responsabilidad de gestión del área entre una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales. La gobernanza compartida, también llamada cogestión, puede adoptar diferentes formas:

- En un modelo de **gestión “colaborativa”** el poder de toma de decisión y la responsabilidad de gestión recae sobre una organización gubernamental, pero ésta está exigida (por ley o políticas) a consultar o informar a otros actores.
- En un modelo de **gestión “conjunta”**, varios actores forman parte de un órgano de gestión con autoridad y responsabilidad para la toma de decisiones. Una vez que se toman decisiones de manejo, su ejecución puede delegarse a personas u organizaciones previamente consensuadas.
- Una forma particular de gobernanza compartida es la de las **áreas protegidas transfronterizas**, en las que intervienen por lo menos dos gobiernos y posiblemente otros actores locales.

Tipo C: Gobernanza privada

La gobernanza privada comprende áreas protegidas bajo el control y/o propiedad de personas,

⁵ Para mayor información sobre cada tipo de gobernanza ver: <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf>

cooperativas, ONGs o corporaciones, gestionadas con o sin fines de lucro. Un ejemplo típico son las áreas adquiridas por ONGs explícitamente para su conservación.

En estos casos la autoridad para la gestión del área protegida y sus recursos recae en los dueños, quienes determinan los objetivos de conservación, desarrollan y aplican planes de gestión y mantienen el poder de decisión, sujetos a la legislación vigente. Cuando no existe un marco legal específico que respalde este tipo de gobernanza, puede dificultarse la rendición de cuentas sobre la gestión de estas áreas a la sociedad.

Tipo D: Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales

Este tipo de gobernanza refiere a pueblos y comunidades (campesinos, pescadores, etc.), tanto sedentarios como móviles. En estos casos la autoridad administrativa y la responsabilidad recaen en los pueblos indígenas y/o comunidades locales bajo diversas formas de instituciones y normas, consuetudinarias o legales, formales o informales.

Los cuatro tipos de gobernanza descritos se tienen en consideración conjuntamente con las categorías de manejo de la UICN en la matriz de la página siguiente:

Tabla I. Tipos de gobernanza de áreas protegidas y categorías de manejo

Tipos de gobernanza Categorías de áreas protegidas	A. Gobernanza por parte del gobierno			B. Gobernanza compartida			C. Gobernanza privada			D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	
	Ministerio o Agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o Agencia subnacional a cargo	Gestión delegada por el gobierno (por ej., a una ONG)	Gestión transfronteriza	Gestión colaborativa (diferentes formas de influencia pluralista)	Gestión conjunta (consejo de gestión pluralista)	Declarada y administrada por propietarios individuales	...por organizaciones sin ánimo de lucro (por ej., ONGs, universidades)	...por organizaciones con ánimo de lucro (por ej., propietarios corporativos, cooperativas)	Áreas y territorios protegidos por pueblos indígenas – establecidos y administrados por pueblos indígenas	Áreas conservadas por comunidades – declaradas y administradas por comunidades locales
Ia. Reserva natural estricta											
Ib. Área natural silvestre											
II. Parque nacional											
III. Monumento natural											
IV. Área de gestión de hábitats/especies											
V. Paisaje terrestre/marino protegido											
VI. Área protegida con uso sostenible de recursos naturales											

Fuente: Dudley 2008 (Adaptado de Borrini-Fayerabend et al. 2004)

De la matriz se desprende que cualquiera de las categorías puede existir bajo cualquiera de las formas de gobernanza. Como señala la UICN, “la tierra, el agua y los recursos naturales en cualquier categoría de manejo pueden ser de propiedad de, y/o ser gestionadas directamente por, agencias gubernamentales, ONGs, comunidades, pueblos indígenas y empresas privadas, por sí solas o conjuntamente” (Dudley 2008).

En algunos tipos de gobernanza (por ejemplo, áreas protegidas estatales y áreas protegidas privadas) la gobernanza y el propietario a menudo coinciden. En áreas protegidas extensas y complejas, particularmente en las categorías V y VI, puede haber múltiples tipos de gobernanza dentro del entorno de un área protegida, posiblemente bajo el paraguas de una autoridad supervisora (Ibíd.).

Si bien, en principio, ningún tipo de gobernanza es mejor que otro, es de esperar que, bajo similares circunstancias, distintos tipos de gobernanza produzcan diferentes impactos de conservación, como también diferentes impactos en términos de equidad (Borrini-Fayerabend 2008).

La definición del modelo de gobernanza de un área protegida clarifica los roles y responsabilidades con relación a la toma de una serie de decisiones clave, entre ellas:

- **La determinación de la necesidad de creación de un área protegida, su ubicación y la definición del enfoque de manejo para la misma (incluyendo la selección de la categoría de manejo);**
- **La determinación sobre quién tiene derecho a opinar (asesorar o inclusive decidir) sobre asuntos relevantes del área protegida;**
- **La definición de reglas sobre los usos de la tierra y los recursos permitidos dentro del área protegida y el establecimiento de zonas para diferentes niveles de acceso y uso;**
- **La asignación de recursos financieros y de otro tipo para apoyar actividades específicas de conservación y desarrollo sostenible;**
- **La generación de recursos financieros a partir de las propias áreas, por ejemplo, a través de permisos, tarifas, contribuciones en especie, y la decisión sobre el uso de los mismos;**
- **La distribución justa de costos y beneficios derivados de la conservación entre diferentes actores; y**
- **La generación de acuerdos entre diferentes actores para compartir o delegar algunos de los poderes mencionados anteriormente o para decidir sobre otros asuntos relevantes (Borrini-Fayerabend 2008).**

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Establecer y mantener una buena gobernanza es un prerrequisito para un manejo efectivo de las áreas protegidas y para asegurar el necesario apoyo político y social para el desarrollo de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

La gestión moderna de áreas protegidas exige hacer frente a una serie de desafíos, entre los que se encuentran aumentar la cobertura de las áreas actuales para cubrir vacíos de representación de especies y ecosistemas, garantizar la conectividad biofísica necesaria para su mantenimiento a largo plazo, y mejorar significativamente la efectividad de manejo de las áreas existentes. Para todos estos desafíos el concepto de gobernanza es crucial:

- La **calidad de la gobernanza** plantea consideraciones sobre principios y valores que determinan lo posible y deseable para un área protegida, así como la percepción global de la sociedad civil y su deseo de participar y apoyar los procesos vinculados al establecimiento y manejo de áreas protegidas; y
- Los **tipos de gobernanza** amplían el espectro de actores sociales reconocidos como legítimos para el manejo de áreas protegidas y la perspectiva sobre el territorio que puede protegerse formalmente. Esto es esencial para mejorar la cobertura de los sistemas de áreas protegidas, la conectividad, la resiliencia y la sostenibilidad de estos sistemas (Borrini-Fayerabend 2008).

En el caso de Uruguay, las áreas ingresadas o en proceso de incorporación al SNAP deberán definir el modelo de gobernanza más adecuado a sus características y al cumplimiento de sus objetivos de manejo.

A partir de la definición acordada en el taller interno y teniendo en cuenta los principios de la buena gobernanza, se desprende una serie de elementos que deberían tomarse en cuenta para definir o caracterizar los modelos de gobernanza de las áreas protegidas de Uruguay.

Tabla 2. Elementos importantes en la definición o caracterización de los modelos de gobernanza de áreas protegidas

Marcos jurídico-institucionales	Niveles de autoridad e instancias de toma de decisión
Regímenes de propiedad y tenencia de la tierra	Derechos de acceso y uso de los recursos naturales
Mecanismos y alcances de la participación	Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas
Acceso a y uso de la información	Sistemas de conocimiento y valores culturales (incluyendo cultura de participación)
Destrezas, capacidades y conocimientos de los actores clave	Mecanismos de negociación y acceso a la justicia
Sostenibilidad financiera (costo del modelo de gobernanza, costos de oportunidad y de transacción)	Mecanismos para la distribución (internalización) de beneficios y costos de conservación

Fuente: Heylings 2009

Los modelos de gobernanza deberán asegurar que todos los interesados (incluyendo los ciudadanos --en forma individual o colectiva-- y las organizaciones de la sociedad civil) dispongan

de mecanismos e instrumentos adecuados a sus intereses y posibilidades de participación, así como establecer claramente los roles, responsabilidades y procesos de toma de decisión.

Para ello será necesario, entre otras cosas:

- Desarrollar un marco metodológico para llegar a definir el CÓMO, es decir cómo acordar la mejor forma de gobernanza para lograr los objetivos de conservación del área, incluyendo metodologías y procedimientos que permitan mejorar la identificación y el análisis de actores clave;
- Armonizar el interés general asociado a la creación de áreas protegidas con los intereses y derechos de los particulares, según corresponda;
- Promover la concertación entre el Estado y la sociedad civil, entendida como la articulación del accionar de los mismos en roles complementarios que enriquezcan y hagan viables las propuestas;
- En la medida que resulte necesario, incorporar modificaciones legales o reglamentarias vinculadas a la Ley del SNAP que contribuyan a un modelo flexible de participación social en la gestión de áreas protegidas, incluyendo mecanismos de participación temprana o anticipada, que permitan la expresión de los distintos intereses en tiempo y forma ;
- Profundizar en la conceptualización de la figura del Administrador prevista en la ley del SNAP, clarificar los roles, funciones y responsabilidades del Administrador y las Comisiones Asesoras Específicas en la gestión de las áreas, así como la articulación entre ambas figuras. Esto implica, entre otras cosas, revisar las relaciones de poder, identificar los actores que deberían participar directamente en la toma de decisiones y la propia gestión del área, así como definir estructuras/órganos de gestión y procedimientos adecuados a las características y objetivos de cada área. En particular, dado el alto porcentaje de tierras privadas incluidas en áreas protegidas, se deberán explorar y desarrollar diferentes esquemas de gobernanza compartida entre actores gubernamentales y privados;
- Promover la representatividad, la legitimidad de quienes actúen como representantes de los diferentes grupos de interés, avanzando en el grado de formalidad de los grupos participantes;
- Fortalecer las capacidades de los actores locales, las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y el sector privado para asumir adecuadamente los retos de la gestión de áreas protegidas;
- Desarrollar instrumentos para el monitoreo y evaluación de la gobernanza en las áreas protegidas del SNAP.

Por último, deberán diseñarse e implementarse estrategias de manejo adaptativo para mejorar la eficacia de la gestión de las áreas protegidas y la calidad de la gobernanza a lo largo del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Abrams, Peter; Borrini-Fayerabend, Grazia; Gardner, Julia y Heylings, Pippa (2003). *Evaluating governance. A handbook to accompany a participatory process for a protected area*. PARKS CANADA and TILCEPA (Theme on Indigenous and Local Communities, Equity and Protected Areas of IUCN CEESP /WCPA). Draft for field testing.

Arisi, D. y González, S. 2007. *Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia*.

Borrini-Fayerabend, G. 2008. *Implementing the CBD Programme of Work on Protected Areas: Governance as key for effective and equitable protected area systems*. IUCN Briefing Note 8, February 2008.

Cashore B (2002) *Legitimacy and Privatisation of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule- Making Authority in Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 15, No. 4, October 2002. Blackwell Publishing, Malden, USA and Oxford, UKFSC.

Dudley, N. (Editor) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN, Gland, Suiza, 2008. <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf>

González, A.M., y Martin, A.S. 2007. *Comités de Manejo en las Áreas Protegidas*. Serie Innovaciones para la Conservación del Programa Parques en Peligro. Arlington, VA, USA: The Nature Conservancy.

Graham, J., B. Amos & T. Plumptre. 2003. *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Policy Brief No.15. Institute on Governance. August 2003.

Heylings, P. 2009. *Presentación: Conceptos de Gobernanza, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de actores locales*. Taller Interno de Gobernanza, Proyecto F-SNAP, Montevideo, 20-21 de julio de 2009.

Lockwood, M. 2009. *Governance assessment framework for terrestrial protected areas. Final report*. Australian Government, Land & Water Australia.

MVOTMA – DINAMA. 2009. *Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay*. SNAP, Montevideo (Uruguay).

Perú. 2006. *Plan Director del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú*. Primer borrador del componente orientador y el componente de planificación para el periodo 2006-2015. Lima, noviembre de 2006.

Prats, J. 2005. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Madrid. Colección Estudios Goberna.

Proyecto GPAN. 2007. *Organizando la gestión participativa de áreas protegidas naturales. Un enfoque metodológico*. PROFONANPE. Lima, Perú.

Rivas Toledo, Alex comp. (2006). *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo*. UICN, Quito (Ecuador).

Santandreu, Alain. 2007. *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Serie Documentos de trabajo N° 10. SNAP, Montevideo (Uruguay) (www.snap.gub.uy).

Santandreu, A. 2009. *Sistematización de las lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay* (Informe de avance). SNAP, Montevideo, Uruguay.

Toro J. y Rodríguez M. C. 2001. *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. BID, Bogotá (Colombia).

UICN. 2003. *Recomendaciones del V Congreso Mundial de Parques de la UICN*. Durban, Sudáfrica. <http://www.google.com.uy/search?hl=es&q=congreso+mundial+parques+uicn+durban+2003+5.16&meta=&aq=f&oq=>

UNDP. 1997. *Governance and Sustainable Human Development*. A UNDP policy document. January 1997.

UNICEF. 2006. *Elaborando proyectos de comunicación para el desarrollo*. Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. Cuadernillo 2. Oficina de UNICEF para Argentina. UNICEF, Buenos Aires (Argentina) (www.unicef.org/argentina).

URUGUAY, DINAMA-MVOTMA. 2006. *Documento de Proyecto URU/06/G34 Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay*. (www.snap.gub.uy). Montevideo, Uruguay.

ANEXO I: RECOMENDACIONES DEL TALLER INTERNO DE GOBERNANZA DEL SNAP DE URUGUAY

(Montevideo, 20-21 de julio de 2009)

- La Gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Protegidas requiere jerarquización adecuada a nivel de Estado.
- Acordar que la propia definición de los objetivos de conservación ya es parte de un proceso de gobernanza (quiénes definen).
- Acordar que la forma de gobernanza para el manejo del área se construya en función de lograr los objetivos de conservación.
- Priorizar principios de buena gobernanza.
- Desarrollar metodología para llegar a definir el CÓMO, es decir cómo acordar la mejor forma de gobernanza para lograr los objetivos de conservación, definiendo así:
 - Cómo ubicar actores de acuerdo a sus capacidades para toma de decisión o por acciones necesarias
 - Cómo definir el equilibrio entre el número de instituciones y el número de representantes de organizaciones locales
 - Cómo definir qué instituciones deben estar y a qué nivel en la toma de decisión
 - Cómo aprovechar/ consolidar instancias de coordinación y de participación ya existentes
 - Cómo lograr una representatividad legítima de los actores (¿son las instituciones de Estado legitimados para representar? ¿son los representantes invitados legitimados ante sus constituyentes?)
 - Cómo complementar la financiación necesaria para la gestión (contribución en especie, contrapartida, otros presupuestos y fondos, otras capacidades).
- La gobernanza no se construye únicamente en función de la propiedad/tenencia de la tierra.
- Atender a temores sobre modelos de gobernanza fuera del modelo de manejo por el gobierno.
- Conceptualizar la diferencia entre “*manejo por el gobierno con alto nivel de participación*” (acuerdos de uso) y “*manejo compartido*”
- Aclarar pautas generales sobre la descentralización que da marco para posibles modelos de gobernanza
- Aprovechar marco legal y voluntad política hacia descentralización y metodologías y procesos de participación no formales
- Ajustar marco normativo: permitir a CAE ser más flexible en cuanto a su conformación y sus integrantes para ajustarse a la contextualidad y historia local
- Reconocer la importancia del proceso PREVIO a la creación de un área, la historia, la temporalidad de procesos locales y la necesidad de adaptar las formas de gobernanza y mecanismos de participación para que sean apropiadas a este contexto
- Equilibrio entre interés general e intereses particulares afectados en la localidad
- Importancia de trabajo interno con organizaciones locales para mejorar la representatividad (a través de alianzas estratégicas).